

第六章 A S E A Nにおける組織改革 憲章発効後の課題

著者	鈴木 早苗
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジアを見る眼
シリーズ番号	114
雑誌名	新しいASEAN：地域共同体とアジアの中心性を目指して
ページ	175-208
発行年	2011
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00017514

第六章

A S E A Nにおける組織改革 ― 憲章発効後の課題 ―

鈴木早苗

一 ASEAN憲章と組織改革

二〇〇八年にASEAN憲章が発効した。同憲章は、ASEANという地域機構の目的や原則、規範、意思決定、組織などを規定した文書であり、設立条約の類のものと考えてよいであろう。このような文書は通常、国際機構あるいは地域機構が設立される際に策定される。しかし、ASEANの場合は、設立から四〇年後に策定された。一九六七年にASEANが設立されてまもなく、ASEAN憲章の策定を検討する動きはあったものの、加盟国間のコンセンサスが得られず、見送られた。

以上のような経緯から、ASEAN憲章は、現在のASEANにとって二つの役割を果たしている。第一の役割は、設立以来四〇年間、ASEAN諸国がASEANの運営に関して蓄積してきたルールや慣行を改めて整理し、明文化したことである。例えば、ASEAN憲章は、ASEANの意思決定手続きとして「コンセンサスと協議に基づく意思決定」を採用することを規定したが、この手続きは、設立以来、ASEAN諸国が実践してきた

慣習である。この点において、ASEAN憲章発効前と後で、ASEANの組織的特徴や諸制度に基本的な変化はないといえる。

他方で、ASEAN憲章は、二〇一五年のASEAN共同体の実現を目指して、新たなルールや組織を導入した。導入の目的は、ASEANの意思決定や合意履行を効率化し、平和的紛争解決を徹底することにある。これが、ASEAN憲章の果たす第二の役割である。本章では、この第二の役割を中心に、ASEAN憲章発効後、ASEANの組織運営がどう変わろうとしているのかについて紹介し、今後の課題を指摘する。

二 効率的な意思決定と合意履行を目指して

ASEANの組織構造

ASEANの組織的特徴は、しばしばEUのそれと比較される。EUでは、加盟国から独立した欧州委員会や欧州司法裁判所が、加盟国と肩を並べる形でEUの政策策定に重要な役割を担っている。これに対しASEANは、その中心的活動が加盟国の首脳や閣僚が

集まる会議を定例開催することであり、加盟国が主要な意思決定の主体となるという分権的な組織構造を持つ。常設機関である事務局の役割は、会議の文書管理や事務的連絡など行政的なものに限られている。この点はASEAN憲章後も基本的に変わっていない。

図1は、ASEAN憲章に基づく組織図である。ASEANの政策立案は、首脳会議を頂点とし、問題領域に応じて複数の会議が関与する体制となっている。首脳会議は、地域機構としてのASEANの方向性や、協力を深化させるための重要な決定を行い、外相会議などの閣僚会議に具体化を指示する。各問題領域における政策は、加盟国の所轄官庁の高官から構成される高級事務レベル会合(SOM)において準備され、閣僚会議で決定がなされる。一方、常設機関は、一九七六年に設置されたASEAN事務局と、ASEAN憲章で新設された常駐代表委員会(CPR)の二つで、いずれも政策決定には実質的に関与せず、政策や合意を円滑に履行するための機関として位置づけられている。

閣僚会議間の政策調整には「単一の議長国システム」が有効な仕組みとして期待されている。ASEAN憲章で明記されたこのシステムは、国名(英語表記)のアルファベット順の輪番制に基づいて、同一西暦年で同一の加盟国がASEAN主要会議の議長を担う制度である。アルファベット順に基づく輪番制は、外相会議(AMM)や経済大臣会議(A

EM)、首脳会議などですでに採用されてきた慣習である。ただし、ASEAN憲章発効前には、同一西暦年に開かれる主要会議の議長は、異なる加盟国によって担われていた。

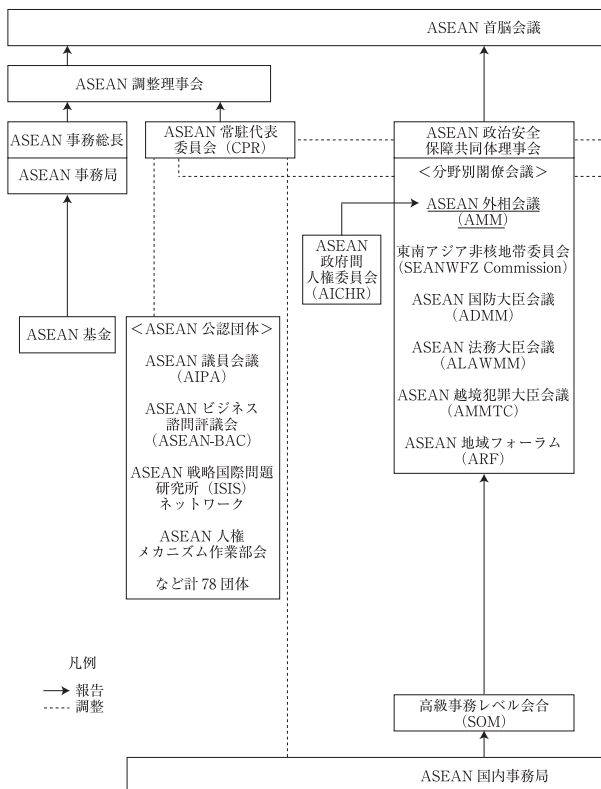
憲章発効後の二〇〇九年には、タイが首脳会議やAMMなどの主要閣僚会議の議長を担当した。二〇一〇年のASEAN議長国はベトナム、二〇一一年はインドネシアである。単一の議長国システムは、同一の加盟国が、ASEANの主要会議の議事運営を担当することによって、政策の一貫性や問題領域間の調整をしやすくする仕組みといえる。ただし、この仕組みが十分に機能するかどうかは、加盟国内の省庁間関係や執政府の性格に大きく依存する。例えば、省庁間の連携が十分に進んでいない国では、こうしたASEANのシステムは機能しにくい。

以上のように、ASEANの組織構造や意思決定の仕組みは、憲章発効後も基本的に変わっていない。しかし一方で、ASEAN憲章は、意思決定の効率化を目指して、さまざまな組織改革を指示した。第一に、最高意思決定機関として首脳会議を明確に位置づけ、重要な政策決定を容易に行えるようにした。第二に、ASEANの合意を効率的に実施するため、CPRを新設するなど、常設機関の役割を強化した。これは、ASEANにおいて合意したルールや約束の履行がなかなか進まないという問題に対処しようとしたもので



第6章 ASEANにおける組織改革

図1 ASEANの組織図(2010年現在)



出所：ASEAN憲章をもとに筆者作成

(注) ASEAN憲章では経済共同体理事会のもとにあった科学技術大臣会議は、2009年11月、社会文化共同体理事会のもとに置かれることが決定された。

ある。以下では、この二点について詳しく見ていこう。

役割を増す首脳会議

首脳会議を最高意思決定機関にする点は、ASEAN憲章においてはじめて明確化された。この点を疑問に思う読者もいるだろう。その理由は、ASEAN憲章がASEAN設立から四〇年後に策定されたことの他に、首脳会議が長く定例開催されなかったことにある。首脳会議は、当初、必要に応じて開かれる会議だった。第一回は、ASEAN設立（一九六七年）から一〇年後の一九七六年に開催され、その後、第二回を一九七七年、第三回を一九八七年、第四回を一九九二年に開催した。一九九二年に、ようやく三年に一回の開催に合意し、一九九五年以降は事実上年次開催となった。この開催実績をふまえれば、ASEAN憲章が首脳会議を年に二回開催すると規定したことは画期的である。開催頻度が多くなることで、首脳レベルでの決定の機会が増え、重要な意思決定が迅速に行われやすくなる。ASEAN憲章発効後の二〇〇九年には二月と一〇月、二〇一〇年は四月と一〇月に、それぞれ首脳会議が開催されている。

首脳会議は、通常の政策決定における役割の他に、さまざまな役割を果たすことが期待

されている。以下では、ASEAN憲章が規定したその他の役割として特筆すべきものを三つ紹介する。第一の役割は、意思決定手続きを例外的に変更できることである。ASEANの意思決定手続きの基本は、協議とコンセンサスに基づく。つまりコンセンサス制である。ASEAN憲章では、ある問題でコンセンサスに至らなかった場合、首脳会議がその決定をどのように行うかを決めることができるとしている。この規定は、首脳会議の決定次第で、コンセンサス制という基本原則に例外を作る可能性を示唆したものである。ここで重要なのは、コンセンサスに至らなかった場合に決定を半ば自動的に先送りするのではなく、首脳会議が何らかの形で決定を試みる点である。

この首脳会議の役割に関する規定は加盟国間の妥協の産物である。ASEAN憲章が策定される過程で、一部の加盟国は多数決などの表決制を導入することを提案したが、表決制の導入に消極的な加盟国も存在した。そこで、導入を見送る代わりに、表決制の採用を必要に応じて認めることができるような規定を首脳会議の権限として残したのである。なお、経済分野においては、準備ができた国から合意を履行する「ASEANマイナクス」方式が導入され、合意履行の効率化が目指されることになった。加盟国は、こうした柔軟な履行方法を前提に、経済協定の策定など新たな合意を形成しやすくなる。したがって、

意思決定手続きの変更という首脳会議の役割は、政治安全保障の分野において発揮されることが期待されるといえよう。

首脳会議の第二の役割は、ASEAN憲章やその他のルールや原則の深刻な違反に対し、首脳会議が決定を下すことができるというものである。この点も、加盟国間の妥協の産物だった。ASEAN憲章策定のために設置された賢人会議（EPG）の報告書には、「非民主主義的方法による政府の変更など、ASEANの諸原則に反する行為に対し、加盟国の権利と特権を一時停止する」または、「ASEAN憲章に違反した国に対する決定を、違反国の参加なしになすことができる」とある。つまりEPGは、違反国に対して何らかの罰を与える仕組みを導入するように提言した。この提言は、一部の加盟国が反対したため導入が見送られたが、ルール違反について何らかの措置を講じる必要があるとする点ではASEAN諸国の意見が一致したとみられ、曖昧な規定ながら、この問題を首脳会議の管轄事項とすることで妥協したと考えられる。

この第二の役割は、ASEAN諸国の実践から生まれたともいえる。二〇〇五年、民主化の遅延や人権侵害を批判されるミャンマーが、AMMの議長国を辞退すると表明した。前述したように議長国の担当ルールは輪番制であり、すべての加盟国に議長国を担当する

権利が与えられる。ミャンマーは二〇〇七年のAMM議長国（担当期間は二〇〇六年後半から）を担当する予定だった。公式文書ではミャンマーが議長国を辞退したという形をとっているが、この辞退表明の裏には、域外諸国との摩擦を恐れた他の加盟国の説得と圧力があつたといわれる。したがってASEAN諸国は、ミャンマーの国内問題がもたらす域外関係の悪化を理由に、同国に対して、議長国担当の権利を一時停止することを事実上、決定したといえる。

首脳会議の第三の役割は紛争解決に関するものである。紛争解決制度についての詳細は第三節で論じるが、ASEAN憲章では、あらゆる手続きで解決できない紛争については、最終手段として、首脳会議に決定を委ねると規定された。

以上、首脳会議の新たな役割を紹介した。首脳会議の権限が実質的に強化されるかは、ASEAN諸国が首脳会議をどのように活用するかにかかっている。ASEAN憲章の策定過程において見られたように、意思決定手続きに関するASEAN諸国の意見は割れている。ASEANの意思決定手続きの基本がコンセンサス制である以上、この基本手続きを重視する加盟国によって首脳会議の役割強化が阻まれる可能性は十分にある。

効率的な合意履行に貢献が期待される常設機関

ASEAN憲章は常設機関を新たに設置した。CPRである。また、同憲章は、既存の常設機関であるASEAN事務局とその長であるASEAN事務総長の機能強化を指示している。前述したように、これらの常設機関は、政策決定に実質的に関与する権限は与えられていないが、加盟国がASEANの合意や政策を効率的かつ円滑に履行するために役割を果たすことが期待されている。

CPRは、加盟国が派遣する大使級の官僚（ASEAN常駐代表）から構成される常設の組織で、ジャカルタに設置された。厳密には、加盟国のASEAN常駐代表が、ジャカルタに駐在し、定期的に会合を開くというものである。加盟国の多くは、ASEAN常駐代表部をジャカルタの駐インドネシア大使館内に設置している。CPRの役割は、首脳会議および閣僚会議の決定や合意を実施し、加盟国の合意履行を効率的に進めることにある。言い換えれば、ASEANの日常業務を効率的に行うために設置された機関である。具体的に五つの領域に分けてCPRの役割を紹介しよう。

第一に、ASEANの組織に関する諸規則を策定する。ASEAN憲章は、各国外相から構成されるASEAN調整理事会など新たな会議を設置した（図1参照）。CPRは、

これらの会議の権限規定などを策定している。第二に、ASEANの合意を加盟国が円滑に履行することができるように、加盟国外務省に設置されたASEAN国内事務局（図1参照）との連絡チャンネルとして機能する。第三の役割はASEAN事務局の予算管理である。

第四は、ASEANが域外国の支援を得て行っている各種協力プロジェクトの企画・実施である。ASEAN諸国は、日本をはじめ、中国、韓国、オーストラリアなどの域外国から支援を受け、保健衛生・教育などの社会開発や、主要官庁の人材育成、文化交流などさまざまなプロジェクトを実施している。これらのプロジェクトは基本的に、ASEAN諸国の要求に基づいて立案、実施されている。CPRには、ASEAN各国がどの問題領域で、こういったタイプの支援を期待しているのかを意見収集し、プロジェクトとして形にしていく作業が求められる。

第五に、CPRには市民社会団体とASEANの組織とをつなぐ役割が期待されている。ASEAN憲章には、「市民志向（people-oriented）のASEAN」の実現を目指すことが謳われている。「市民志向のASEAN」とは、ASEANが市民のための地域機構となるべく、ASEANの諸活動に市民の参画を促すことを目指すものである。CPRは、A

SEAN公認団体(図1参照)の認可手続きを行い、これらの団体との協議を定期的に行う。以上のCPRの業務の多くは、二〇〇八年末まで、AMMのもとに置かれていた常任委員会が担っていた。常任委員会は、年に数回、AMM議長国あるいは事務局で開催される会議であり、常設機関ではなかった。したがって、常任委員会を常設化したのがCPRであるといえる。常設化の目的は日常業務に関する意思決定を効率化することにある。CPRは、常設機関の利点を生かし、二〇〇九年には月に一回、二〇一〇年には月二回の会合を開いている。

以上のように、CPRはASEANの日常業務を効率的に行う組織として誕生したが、その機能を十分に果たすためには課題もある。加盟各国の常駐代表は、外務省とのつながりが深く、ジャカルタに設置された常駐代表部は駐インドネシア大使館に間借りしている加盟国が多い。また、常駐代表部の職員は外務省出身者がほとんどを占める。この組織上の特徴は、各国外務省内にASEAN国内事務局が設置されていることに起因する。一方、ASEANの合意や協定は、外務省管轄のものだけにとどまらない。とくに、経済関係の協定や合意の実施を迅速に進めるためには、経済関係省庁から定期的に人員が常駐代表部に送られることが肝要であろう。

CPRを設置するとともに、ASEAN憲章では、既存の常設機関であるASEAN事務局とその長であるASEAN事務総長の機能が強化されている。具体的には、ASEAN事務総長に二つの役割が付与された。第一の役割は、紛争解決における仲介機能と監視機能である。ASEAN事務総長は、紛争解決の仲介役を務めることができ、ASEANの紛争解決手続きを活用して得られた決定を加盟国が適切に遵守・実施しているかを監視する。後述するように、この役割は、とくに経済紛争に適用されると考えられる。

第二の役割は、ASEAN域内あるいは加盟国の人権問題に対する注意喚起を行うことである。ASEAN憲章の規定により、二〇〇九年、ASEAN人権政府間委員会(AICHR)が設置された(図1参照)。AICHRは、常設化せず政府間会合とすること、人権保護と人権概念の普及に努めることとされたが、加盟国の内政への干渉原則や各国の特殊性への配慮といった原則が付帯するなど、その権限は限られたものとなった。しかし一方で、ASEAN事務総長に、ASEAN域内に人権に関係する問題が発生した際に、AICHRに注意を喚起する役割が付された。つまり、ASEAN事務総長という第三者が、人権の保護や推進の観点から問題視すべき事態をASEANが扱う問題として提起できるということである。

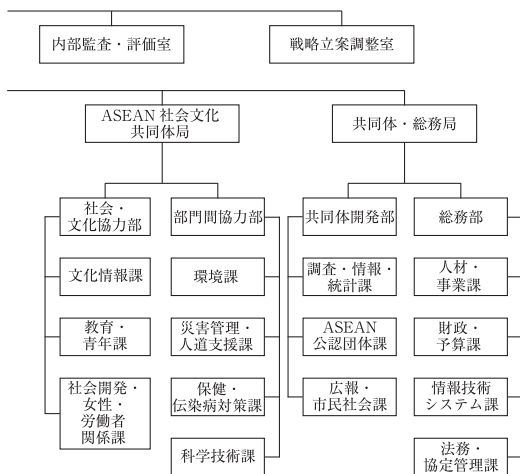
ASEAN事務総長が新たな役割を十分に果たすためには、サポート組織であるASEAN事務局の運営体制の充実が欠かせない。ASEAN憲章の規定に沿ってASEAN事務局の組織も改編された。図2は、二〇〇九年に改編されたASEAN事務局の組織図である。ASEAN事務局は、ASEAN事務総長を頂点として、政治安全保障共同体局、経済共同体局、社会文化共同体局、共同体・総務局の四局から構成され、事務次長が各局のトップに就任する。ASEAN憲章以前は二人だった事務次長は、四人に増員された。

また、新たな課・室も設置された。「戦略立案調整室」は、一九九二年にASEAN事務総長に付された政策提言の役割を強化するためにASEAN事務総長直属の組織として設置された。「法務・協定管理課」は、ASEAN憲章の規定の統一的な解釈を策定することや、ASEANの法人格を規定した同憲章に沿って、ASEANが組織として他の国や地域機構と条約を結ぶことができるように法的なサポートを行う。「公認団体課」や「広報・市民社会課」は、CPRと同様に「市民志向のASEAN」を実現するため、ASEAN公認団体や市民社会団体との協議の窓口となる。とくに、新設された公認団体課は、人権問題に関与するASEAN事務総長をサポートする。

組織改編と並行して、ASEAN事務局の職員採用制度も一部変更された。具体的に

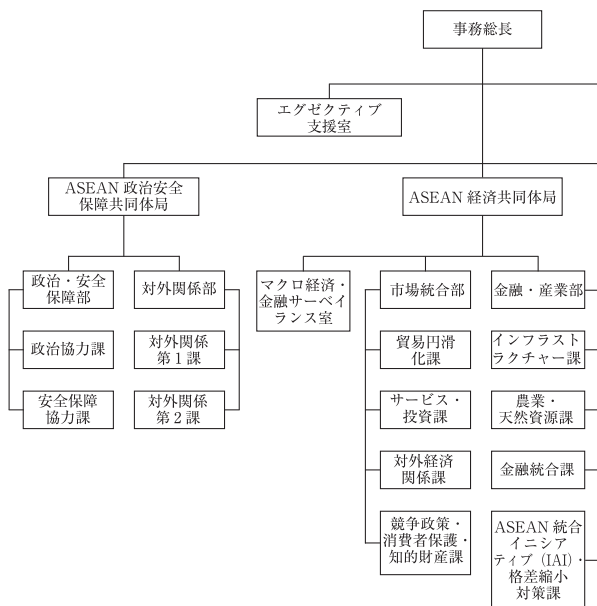
は、事務次長の四人のうち二人が公募制となった。ASEAN事務総長と事務次長を除く全職員は、一九九二年の組織改革以降、公募採用されている。今回の変更で、公募制の範囲はさらに広がったことになる。ASEAN事務局の予算は大幅に増額され、職員の増員も決定された。二〇〇七年度に九〇〇万米ドル程度だった予算は、二〇〇九年度には約一三〇〇万米ドルに増額された。職員数も、一七三人（二〇〇三年）から二四四人（二〇〇九年）に増えた。このうち一定の権限を持つシニアスタッフは、四三人（二〇〇三年）から六九人（二〇〇九年）に増えた。

しかし、ASEAN事務局の予算と職員数は、国際機構としてはかなり小規模にとどまっている。現在、ASEAN事務局職員が準備に参与するASEAN関連会議は、年間七五〇にのぼる。この会議数进行处理するのに、現在のシニアスタッフの数では十分とはいえない。予算額も規模が小さいだけでなく、将来的な増額は見込めそうもない。というのは、ASEAN憲章では、加盟国が事務局予算に同額を拠出するという従来の平等原則を踏襲したため、各国の拠出額は、最貧加盟国が拠出できる金額に合わせる傾向には変わらないからである。この原則が変更されない限りは、将来の大幅な予算増額は見込めそうにない。ただし現在もそうであるように、事務局が担う事業費のほとんどは、日本などの域



第6章 ASEANにおける組織改革

図2 ASEAN事務局の組織図(2009年現在)



出所:ASEAN事務局ウェブサイト(<http://www.asean.org/13106-OrgStructure.pdf> 2011年5月14日ダウンロード)より筆者作成

外国からの資金協力で賄われ、その資金は増加傾向にある。ASEAN諸国は、域外国に資金協力を要請し続けていくことで、ASEAN事務局の運営体制を強化せざるを得ない状況に置かれている。

三 平和的紛争解決の徹底

ASEANの紛争解決の慣行と基本原則

意思決定の効率化とともに、ASEAN憲章が目指すもうひとつの方向性は、平和的紛争解決の徹底である。紛争の平和的解決という原則は、ASEANの設立以来、さまざまな文書で謳われてきた。また、紛争解決手続きとしては、ASEAN憲章が発効する以前から、東南アジア友好協力条約(TAC)という形で存在していた。TACは、一九七六年にASEAN諸国によって締結された不戦条約で、東南アジア地域の平和と調和を阻害する紛争が生じた場合に、当事国間で武力に訴えることなく、友好的な方法で話し合いをしたうえで、必要であれば、全加盟国の代表から構成される理事会を紛争解決機関として

設置できるとしている。TACの理事会の権限規定は、二〇〇一年によりやく策定されたが、理事会が設置された例はいまのところない。

TACの活用が見られない一方で、ASEAN諸国のなかには、領有権問題を解決するため、国際司法裁判所（ICJ）の判断を仰ぐという司法的な紛争解決を目指した例もある。例えば、シパダン・リギタン島（インドネシア対マレーシア）やプドウラ・ブランカ（マレー語でバトゥ・プテ、マレーシア対シンガポール）の領有権問題は、当事国の同意のもとで、ICJの判決によって解決を見ている。

ASEANの紛争解決の基本原則は、紛争当事国間による協議を通じた解決である。これはASEANに特有というよりも、国際社会に一般的な方法だが、ASEANでは、この原則がとくに強調されてきた。当事国間の協議による解決は、紛争解決の基本原則として、ASEAN憲章でも踏襲されている。

この基本原則に加えてASEAN憲章では、ASEAN諸国が関係する紛争に一般的に適用される新たな手続きが盛り込まれた。第一に、紛争当事国の同意を前提として、ASEAN議長国やASEAN事務総長に仲介や調停の役割が与えられた。ASEAN事務総長には、紛争解決手続きを活用してなされた提言や決定を遵守しているかどうかを監視し、

監視結果を首脳会議に報告する役割も付された。第二に、先述したとおり、当事国間の話し合いや個々の紛争解決手続きを活用しても解決しない紛争について、首脳会議が最後の手段として決定を下すことが担保された。

また、ASEAN憲章では、分野別に紛争解決手続きを策定することも謳われている。以下では、経済と政治安全保障分野における紛争解決手続きを見ていこう。

WTOに準じた経済紛争処理手続き

経済分野の紛争解決には、二〇〇四年に整った「紛争解決に関するASEAN議定書」がある。ASEAN憲章は、経済関係のASEANの諸協定に関する紛争にはこの議定書を適用するとしている。同議定書は、加盟国がASEANの経済協定を履行しなかった場合、あるいはこれらの協定に違反し、他の加盟国に損害を与える可能性があり、その結果、加盟国間で対立が起きた場合に適用される。

議定書に規定された紛争解決手続きは、当事国間の協議が失敗に終わった場合に、当事国の同意に基づきパネルを設置して当該問題を審査するというもので、WTOのパネル審査をモデルにしている。手続きの段階は、(一) 当事国間の協議、(二) パネルの設置と是

正勧告および代償交渉・対抗措置の発動、(三) 上級委員会 (Appellate Body) の設置と正勧告および代償交渉・対抗措置の発動となっている。

(一) について、紛争当事国はASEAN事務総長に仲介を依頼できる。(二) のパネルは、第一審に位置づけられるもので、当事国間の直接協議が失敗に終わった場合、一方の当事国の要請に基づき、経済高級事務レベル会合 (SEOM) によって設置される。SEOMは、AEMの準備会議で全加盟国の経済官庁高官で構成される。パネルは、SEOMに勧告内容を提出し、当事国は勧告に従う。勧告不履行の場合には、二〇日間の代償交渉期間が認められるが、この期間中に決着しない場合には、被害を受けた当事国は、対抗措置を発動できる。(三) の上級委員会は、第二審に相当するもので、パネル勧告を不服とする当事国の要請により、AEMによって設置される。

対抗措置とは、貿易問題でいえば、関税譲許の一時停止や輸入禁止措置などが考えられる。代償交渉とは、例えば、ある製品の関税を当初の合意どおりに引き下げることができない加盟国が、そのことで被害を受けた加盟国に対し、別の製品の貿易量を優先的に増やすなどの方法を話し合うことである。

ASEAN事務総長には、当事国間の協議を調停する役割に加え、パネルが設置される

場合には、パネルを構成する委員（パネリスト）の選定に関与する役割が与えられている。パネリストの選定は、原則として紛争当事国間の合意に基づく。しかし、パネリストの選定がうまくいかなかった場合、ASEAN事務総長が、SEOMと協議したうえで、ASEAN事務局が管理する候補リストから選定することになっている。

では、ASEAN加盟国間の経済紛争は実際、どのように解決されているだろうか。結論をいえば、当事国間の協議による解決がほとんどで、パネルの設置に至ったケースはない。当事国間の協議による解決は、結果が見えにくく、具体的な措置が明らかにされない場合も多い。ただし、補償交渉が実際に行われたケースもある。ここでは、マレーシアの自動車関税引き下げ問題を取り上げよう。

ASEAN諸国は、一九九二年、ASEAN自由貿易地域（AFTA）の形成を目指すことで合意し、段階的に域内の関税を引き下げることが約束した。しかし、二〇〇〇年、マレーシアが、国内の自動車産業保護を理由に、自動車関連の一部製品について関税引き下げを延期したいと申し出た。そこで、ASEAN諸国は、関税引き下げの猶予を認める代わりに、代償交渉を要求することで合意した。この合意に基づき、代償交渉をマレーシアに要求したのは、タイとインドネシアである。マレーシアは、タイが貿易決済上の利益

を得られるように二国間決済協定を結び、インドネシアとは、自動車や鉄鋼などの分野で協力プログラムを実施することで合意した (Suzuki 2003)。

ASEAN諸国は、二〇一五年をめどにASEAN共同体を実現することを目標にしている。ASEAN共同体を構成する重要な柱がASEAN経済共同体であり、具体的には、モノ・サービスなどの自由化を進めて「単一の市場・生産基地」を形成することを目指している。経済統合の進展は、加盟各国に経済成長などプラスの側面をもたらす一方、国内産業育成の遅延などの課題も突きつける。国内産業界からの圧力を受け、ASEANの合意を履行できないという加盟国も出てくる可能性があり、その結果、加盟国間で経済紛争が発生することもあろう。経済紛争処理手続きは、加盟国が自国の経済的利益を守る手段である。

政治安全保障分野の紛争をどう処理するか

政治安全保障分野の紛争解決について、ASEAN憲章は三つの手続きを規定した。第一の手続きは、国際的手続きの活用である。これは、国際社会の多くの国が活用できる手段であり、ASEAN諸国も領有権問題の解決にICJの判決を仰いできたことは先述し

たとおりである。ASEAN憲章は、ASEAN諸国が慣行として活用してきたこの司法的解決方法を、ASEANの紛争解決手続きとして明文化した。

第二の手続きは、TACの活用である。TACは、ASEAN憲章前から存在した手続きだが、活用された例はいまのところない。一九八七年、ASEAN諸国は、TACの署名対象国を東南アジア諸国以外の国々にも広げる一方、TACが扱う紛争の範囲を東南アジア地域に関わるものに限定した。つまり、TAC締約国でも非東南アジア諸国同士の紛争は対象外としたのである（山影二〇〇八b）。したがって、TACが扱う紛争は、ASEAN諸国間、あるいはTAC締約国の非ASEAN諸国とASEAN諸国との対立のどちらかということになる。ASEAN憲章では、「ASEANの合意や協定に無関係の紛争は、TACの規定に従って平和的に解決する」とある。

第三の手続きは、ASEAN憲章の解釈やASEANの合意、諸協定をめぐる紛争に適用する手続きである。この手続きは、ASEAN憲章で策定が指示された新たな紛争解決手続きである。法律専門家グループが策定したこの手続きは、「紛争解決メカニズムに関するASEAN憲章の議定書」と呼ばれ、二〇一〇年四月の首脳会議で原則承認された。この議定書によれば、ASEAN憲章の規定や解釈、ASEANの諸協定をめぐる紛争解

決には四つの手段がある。すなわち、(一) ASEAN議長国あるいはASEAN事務総長による斡旋 (good office) を通じた解決、(二) 紛争当事国あるいはASEAN事務局が準備したリストから選ばれた第三者が仲介 (mediation) や調停 (conciliation) を行う方法 (調停の場合は、和解案の提示が可能)、(三) 紛争当事国あるいは事務局が準備したリストから選ばれた三人の仲裁人が裁定を下す仲裁 (arbitration) という方法、(四) 以上の三つの方法で解決できない場合に首脳会議へ決定を委ねる方法である。

紛争解決の最終手段としての首脳会議の役割をどう捉えるかについてはASEAN諸国間で意見の対立があり、第四の手段についてのルール策定は、二〇一〇年一〇月の首脳会議まで持ち越された。結果として、首脳会議に委ねる前にASEAN諸国外相から構成されるASEAN調整理事会の判断を仰ぐこと、紛争当事国はいつでも案件を取り下げることができるとを盛り込むことで決着した。

以上、ASEAN憲章で規定された政治安全保障分野における三つの紛争解決手続きを見てきた。ここで問題となるのは、どのような紛争についてどの紛争手続きを適用するかである。ASEAN憲章は、TACを「ASEANの合意や協定とは無関係の紛争」に適用するとし、紛争解決メカニズムに関するASEAN憲章の議定書を「ASEAN憲章の

解釈や協定をめぐる紛争」に適用するとしている。結論からいえば、どの手続きを活用するかは紛争当事国の判断に委ねられる。この点を、タイとカンボジアの間のプレア・ヴィヒア寺院周辺の国境画定紛争と南シナ海領有権問題を取り上げて説明しよう。

プレア・ヴィヒア寺院の帰属自体は、ＩＣＪの判決によりカンボジア領であることが確定している。問題は、この寺院周辺の国境確定が定まっていなかったことであつた。二〇〇八年以降、タイ国内の政治的対立とも密接に関連して、両国軍による武力衝突が頻繁に起き、死者も出ている。両国は、問題解決に向けて外相同士の話し合いを続けているが、問題解決の糸口は見えていない。

当初、カンボジアは、ＡＳＥＡＮの仲介を望んだが、タイは当事国間解決にこだわつたため、ＡＳＥＡＮの仲介はなされなかつた。インドネシアのユドヨノ大統領は、当事国でない加盟国で構成するコンタクトグループの設置を提案する一方、紛争解決手続きとしてＴＡＣに言及した。カンボジアからは、ＴＡＣを活用したいという意味は表明されず、コンタクトグループを設置し、その構成をインドネシア、シンガポール、ベトナム、ラオスとしたいという希望が表明された。このことは、ＡＳＥＡＮに仲介を依頼するにせよ、カンボジアがＴＡＣを活用する意思のないことを示している。

コンタクトグループは、タイの反対で設置が見送られた。二〇一〇年八月、カンボジアは、紛争の仲介をASEANに依頼する書簡を二〇一〇年のASEAN議長国ベトナムに送り、ベトナムはこの問題で外相会議を開催する意思を表明した。しかし、タイはあくまで二国間での解決を希望すると表明し、当事国の同意なしにASEANが関与することは許されないと反発した。二〇一〇年末までにこの問題でASEANの関与は見られなかったが、その後、二〇一一年のASEAN議長国であるインドネシアが、二〇一一年二月にカンボジア、タイ外相と会談し、両国の合意を得て緊急の外相会議を招集した。ASEAN諸国外相が集ったこの会議では、両国国境付近に停戦監視団を派遣することが合意された（ただし、停戦監視団はおもにインドネシア国軍によつて担われる）。紛争当事国であるカンボジア、タイの二国間の話し合いも今後も続けられる見込みで、両国がどのような形の関与をASEAN議長国に期待しているかについて詳細はまだわかっていない。しかし少なくとも、ASEAN諸国は、ASEAN議長国に紛争仲介の役割を認めているようである。

ASEAN諸国と非ASEAN諸国（TAC締約国）が当事国となり、東南アジア地域の平和を阻害する可能性のある問題として南シナ海の領有権問題が挙げられる。TAC締

結国である中国や、フィリピン、マレーシア、ベトナムなどが紛争当事国となっているため、TACが活用される可能性のある紛争である。ASEAN諸国と中国は、二〇〇二年に「南シナ海行動宣言」を採択し、この問題の平和的解決と海洋資源の共同利用などを確認した。また、二〇一一年五月の首脳会議では、海洋法に関する国連条約などの国際法の原則に基づいて紛争の平和的解決を確認するとともに、「地域行動規範 (Regional Code of Conduct)」の策定について議論を開始することで合意した。独自の行動規範の策定に意欲を示し、国際法にも言及したことから、ASEAN諸国は、この問題の解決のためにTACを活用するつもりはないと考えられる。

以上のように、TACには、紛争解決手続きとしての役割は期待されていない。一方で、TAC署名は、一九九〇年代、ベトナムやラオスなどがASEANに加盟する際の条件となり、二〇〇五年には、東アジア首脳会議(EAS)の参加要件のひとつもなった。二〇〇三年以降、中国や日本、アメリカなどの域外国によるTACの署名が相次いでいる。このことから、TACの役割は、東南アジア地域に影響を及ぼす紛争を平和的に解決すべきであるという行動規範の遵守を締約国に求めることにあるといえよう。とくに、ASEAN域外国によるTAC署名は、そうした行動規範を域外にも広めるきっかけとなっている

る。

一方、カンボジアとタイが、ASEAN議長国であるインドネシアの仲介を受け入れたということは、両国が、紛争解決メカニズムに関するASEAN憲章の議定書で提示された第一の手段を選択したことを意味する。また、ASEAN諸国が、政治安全保障上の紛争には、ASEAN事務総長ではなく、ASEAN議長国が仲介役として適任であると考えていることも明らかとなった。

ASEAN設立以来、外交関係断絶に至るほどの対立はある程度制御されてきたが、プレア・ヴィヒア寺院周辺の国境画定紛争のように、いまだ局地的な紛争は存在する。したがって、各協力分野における紛争解決手続きの整備や首脳会議の役割の実践を通して、平和的な紛争解決を徹底していく必要性はまだ残っているといえよう。

四 組織改革の行方

本章では、ASEAN憲章下で変わりつつあるASEANの組織や紛争解決手続きを紹

介した。新たな組織やルールは、ASEANの意思決定や合意履行、紛争解決の方法に変化をもたらすのか。具体的には、ASEAN事務局やCPRが、合意履行の迅速化にどの程度貢献するのか。また、ASEANは、タイとカンボジアの国境紛争を解決できるのか。

これらの問いに端的に答えるとすれば、それは、ASEAN諸国の実践次第である。ASEAN憲章は、公式な手続きとして組織の役割や紛争解決手続きを規定した。とくに、紛争解決手続きは明文化が進み、あるいは法的なルールとして捉えられるようになっていく。新しい組織やルールが目的どおりの機能を果たすのかは、加盟国がそれらの組織やルールをどの程度尊重し、実践のうえで、活用していくかにかかっている。

本章の冒頭で述べたように、ASEAN憲章は、ASEANの設立条約と位置づけられる文書である。この文書が設立から四〇年の歳月を経て発効したことは、組織運営に関して公的なルールを形成することに消極的だったASEAN諸国がようやく公的なルールを作ることに合意したことを意味する。一方で、ASEAN諸国は、慣習を重視し、必要に応じてルールを柔軟に解釈することで良好な関係を維持してきた側面もある。ASEAN憲章は、設立条約としてはかなり簡素な文書であり、同憲章の発効で組織の運営に関するルールの明文化が進んだといっても、いまだルールの運用に関する理解の仕方は加盟国間

で異なる。この点を念頭においてASEAN諸国の動向を見ていくことが、今後のASEANの組織運営を理解するうえで重要であろう。

